Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie Nieuwsbrief

15 02

Werk in uitvoering – evaluatie van het ORET-programma

Investeren in publieke infrastructuur in ontwikkelingslanden

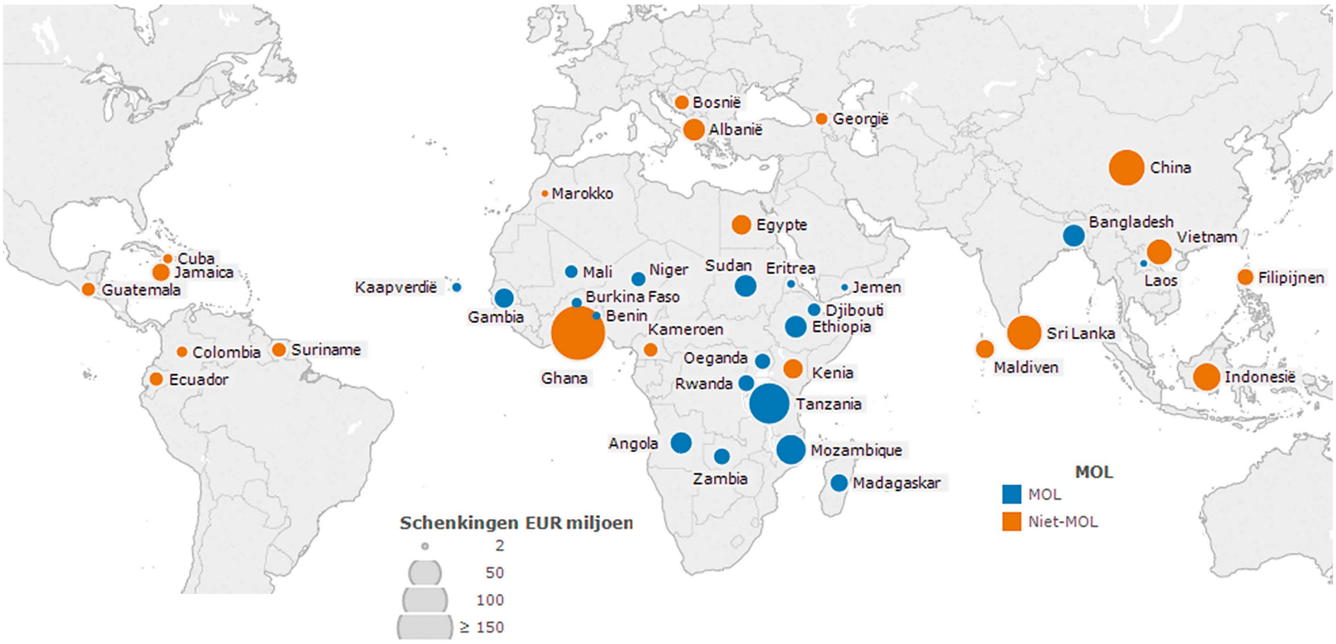
IOB onderzocht de resultaten van ORET na 2007.
De hoofdbevindingen zijn:

- ORET ontwikkelde zich tot een veelomvattend pakket aan infrastructurele diensten, dat ook aantrekkelijk was voor de ontvangende overheden.
- Door de verschuiving in de doelen naar duurzame economische ontwikkeling vanaf 2005 nam het effect op armoedevermindering af. In de praktijk behield ORET een tweeledige doelstelling: bevordering van duurzame economische ontwikkeling en bevordering van de Nederlandse export.
- Meer financiering voor technische assistentie, onderhoud en versterking van de afnemers verbeterde de duurzaamheid van transacties, maar financiële duurzaamheid blijft een grote uitdaging.
- De combinatie van schenkingen met andere financieringsmiddelen vergrootte het bereik van ORET maar ging bij bankleningen samen met hoge eenmalige financierings- en verzekeringskosten.
- ORET was weinig complementair aan andere Nederlandse hulpactiviteiten door het aanvrager-gedreven karakter, het centraal beheer en de lange lijst van kwalificerende landen.
- ORET speelde een beperkte rol bij de markttoegang voor Nederlandse exporteurs.
- De formele bindingsregels van ORET waren niet bepalend voor de mate van mededinging tijdens de aanbesteding, het Nederlandse aandeel in de transacties en de prijs/kwaliteit verhouding daarvan.

IOB formuleert de volgende lessen:

- Versterk voor meer effectiviteit de focus op publieke infrastructuur die vooral gericht is op armoedevermindering en waarbij de Nederlandse financiering additioneel is.
- Verbeter de efficiëntie en effectiviteit door: concurrentie tussen aanvragen, betere controlemechanismen in het beheer en bij de uitvoering, afschaffing van het minimum Nederlands aandeel en aanscherping van de geschiktheidseisen voor aanvragers en afnemers, gecombineerd met assistentie.
- Vergroot de *value for money* en financiële duurzaamheid van transacties door meer op maat gesneden financieringsmodaliteiten. Overweeg herinvoering van het ORET-model van eind jaren 80. Nederland verstrekte toen tijdelijk langetermijn 'zachte' leningen voor het gehele transactiebedrag, zodat een dure kredietverzekering niet nodig was.

Figuur 1 *Toegewezen subsidies per ontvangend land*



Het ORET-programma

Sinds 1979 heeft Nederland ORET, een bilateraal gemengde kredietenprogramma voor investeringen in publieke infrastructuur in ontwikkelingslanden. In 2007 werd het programma opgevolgd door ORIO. ORET ondersteunde commercieel niet-haalbare investeringen in infrastructuur op zeer diverse terreinen, zoals wegen, bruggen, havens, drinkwater, openbaar vervoer, ziekenhuizen en onderwijs. ORET subsidieerde de helft van de kosten van een transactie in de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) en 35 procent ervan in niet-MOL's, tot een maximum van EUR 45 miljoen per transactie. Ontvangende overheden moesten zelf de rest financieren, door commerciële leningen, uit eigen budgetmiddelen of via andere donoren. Bij langetermijn bankleningen was verzekering door de Nederlandse staat via Atradius DSB van het risico op wanbetaling door de ontvanger vaak een eis voor de banken.

Verdeling per land, aanvrager en sector

De evaluatie richtte zich op de 139 transacties die sinds 2007 zijn afgerond of nu nog lopen. Deze transacties zijn of worden uitgevoerd in 20 MOL's en 20 niet-MOL's door 56 bedrijven. Het totale schenkingsbedrag voor de 139 transacties bedraagt EUR 936 miljoen als de laatste transactie in 2017 wordt afgerond. Dan zullen infrastructuur-investeringen ter waarde van EUR 2090 miljoen zijn gerealiseerd. IOB baseert haar oordeel over de relevantie en effectiviteit van ORET vooral op 13 casestudies die samen 24 transacties bestreken.

De ORET-portefeuille concentreerde zich in de praktijk op een relatief beperkt aantal ontvangende landen en uitvoerende bedrijven (zie figuur 1 en voor meer details de website www.iob-evaluatie.nl/oret). Dertien van de veertig landen kregen in totaal meer dan EUR 20 miljoen, terwijl vier landen meer dan EUR 50 miljoen ontvingen (Ghana, Tanzania, China en Sri Lanka). Eenzelfde focus deed zich voor bij de aanvragers: 24 van de 56 bedrijven hebben vaker gebruikgemaakt van ORET. Van alle transacties werden er maar negen uitgevoerd door buitenlandse bedrijven (in negen MOL's) en zes door, voor dat doel in Nederland opgerichte, vennootschappen (één in een MOL en vijf in niet-MOL's). ORET werd het meest gebruikt door grote Nederlandse multinationals, die vaak al actief waren op de markten van ontwikkelingslanden. De grootste sectoren waren drinkwater en sanitatie, gezondheidszorg, transport, scheepsbouw, natte en droge infrastructuur. De drinkwatersector werd nog populairder na invoering van de Water Faciliteit binnen ORET in 2005, waardoor ook niet-MOL's 50 procent schenking kregen voor deze infrastructuur.

Bevindingen

Over het algemeen werden de transacties goed ontwikkeld en binnen het voorziene budget en tijdschema uitgevoerd. ORET was aantrekkelijk voor ontvangende landen vanwege: (i) de kwaliteit van de geleverde goederen; (ii) de betrouwbaarheid van de leverancier; (iii) de schenkingsgraad en omvang van de aangeboden financiering; en (iv) de opties om de duurzaamheid van een transactie te vergroten. Dit totaalpakket was voor vele afnemers dé reden om voor Nederlandse leveranciers te kiezen, ondanks dat ze hun goederen en diensten als relatief duur beschouwden in vergelijking met concurrenten.

De meeste transacties van de onderzochte casestudies waren redelijk effectief. Op een enkele uitzondering na, hebben ze bijgedragen aan de sociaal-economische infrastructuur in de ontvangende landen en het gebruik ervan door de beoogde begunstigden bevorderd. Ze hebben voldoende voordelen opgeleverd voor duurzame economische ontwikkeling en

het ondernemingsklimaat. De casestudies bevestigen dat de transacties urgente problemen aanpakten die de ontvangende landen als een prioriteit zagen. De evaluatie heeft niet veel *trickle down* effecten op armoedevermindering kunnen vaststellen bij de op duurzame economische ontwikkeling gerichte transacties. De meeste transacties hadden een neutraal effect op armen en vrouwen en droegen slechts beperkt bij aan het scheppen van lokale werkgelegenheid.

Belangrijke oorzaken van het afnemende effect op armoedevermindering waren de veranderingen in de beoordelingscriteria en het gebrek aan concurrentie op ontwikkelingsrelevantie tussen aanvragen bij de selectie. De toewijzing van fondsen aan aanvragen geschiedde op basis van "wie het eerst komt, die het eerst maalt". Deze combinatie van factoren resulteerde in een concentratie van de bestede fondsen in een beperkt aantal landen die niet altijd tot de armste behoorden. De bewuste poging om het aandeel van de MOL's in ORET te vergroten, na heropening voor deze groep in 2005 op basis van volledige ontbinding van alle transacties, had wel het gewenste resultaat.

Verbetering van de technische duurzaamheid van transacties en versterking van de institutionele capaciteit van afnemers waren twee kenmerken van ORET die in de loop van de tijd versterkt zijn, vooral na 2005. Het gebruik van fondsen hiervoor was in de praktijk echter meer gericht op transacties in de niet-MOL's dan in de MOL's, waar men een grotere behoefte aan steun zou hebben verwacht. De casestudies onderstrepen de permanente uitdaging om de infrastructuur in stand te houden en daarvoor een cultuur van onderhoud in te voeren én vol te houden. De financiële duurzaamheid van de meeste ORET-transacties blijft twijfelachtig. Dit wordt weerspiegeld in de beperkte capaciteit om voldoende inkomsten te genereren of een harde toezegging van de overheden te krijgen om voldoende budget te reserveren voor de uitvoering, het onderhoud en de reparatie. Dit hangt sterk af van de politieke context in de betreffende landen.

De financiering van de meeste transacties was aantrekkelijk voor de ontvangers. De fondsen waren over het algemeen additioneel van karakter. Een aantal projecten zou ook zonder ORET-steun zijn gerealiseerd, maar zeer waarschijnlijk in een lager tempo of in een kleinere omvang. ORET-transacties katalyseerden echter weinig *follow-up* investeringen in andere sectoren of in de regio. De hefboomwerking van ORET-schenkingen was een factor 1:2 of 1:3 door de combinatie met de restfinanciering. Dit heeft het bereik van het ORET-programma vergroot, maar het effect hiervan moet niet worden overschat. Aan langetermijn bankleningen die verzekerd waren, hing wel een aanzienlijk prijskaartje van eenmalige financieringskosten (verzekeringspremies en bankvergoedingen), naast de normale betalingen van rente en aflossing. Deze kosten werden voor 75 procent vergoed uit de schenking. De verzekeringskosten van het kredietrisico varieerden, en lijken tamelijk hoog, zeker als wordt bedacht dat slechts één keer (buiten de onderzoeksperiode) een schadebetaling moest worden gedaan wegens niet-betaling van rente en aflossing. Deze schade is kwijtgescholden, maar vervolgens volledig verhaald op het budget voor ontwikkelingssamenwerking.

De grote meerderheid van ORET-transacties werd uitgevoerd door een beperkte groep Nederlandse en vooral grote ondernemingen, die eigenlijk geen steun nodig hadden om op de markt van de betreffende landen te kunnen komen. De schenkingen waren vaak wel essentieel om de specifieke transacties van de grond te krijgen en te doen slagen.

Lessen

IOB gaat ervan uit dat Nederland een bilateraal en centraal beheerd programma voor de financiering van publieke infrastructuur in ontwikkelingslanden wil handhaven. Binnen deze context komen onze suggesties voor de toekomst neer op handhaving van de basisstructuur van ORET. Daarbinnen ziet IOB wel ruimte voor verbeteringen.

Nederland zou zich kunnen onderscheiden door een veelomvattende aanpak van de ontwikkeling en financiering van commercieel niet-haalbare publieke infrastructuur. Daarbij zou de financiering additioneel ten opzichte van andere bronnen moeten zijn, en goed afgestemd op de financieringsbehoeften. Dit is vooral het geval bij: (i) arme landen die minder overheidsinkomsten en minder makkelijk toegang tot commerciële bronnen hebben; en (ii) het type infrastructuur dat weinig of geen inkomsten kan genereren via gebruikersheffingen, maar dat wel een direct positief effect heeft op armoedevermindering.

Invoering van het ORIO-selectiemodel zou concurrentie tussen aanvragen kunnen stimuleren op basis van additionaliteit en effectiviteit voor armoedevermindering. Het minimum Nederlandse aandeel om minstens de helft van alle *inputs* uit Nederland te halen, kan worden afgeschaft omdat dit vereiste overbodig is geworden en sommige transacties onnodig duur heeft gemaakt.

Inbesteding van de verstrekking van zachte langetermijnfinanciering voor het gehele transactiebedrag, bijvoorbeeld door de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO), zou kunnen worden overwogen. Het zou een beheersbaar risico voor Nederland zijn maar wel meer mogelijkheden creëren voor op maat gesneden financiële oplossingen voor ontvangende landen. De schenkingsgraad van dergelijke leningen zou dan beter afgestemd kunnen worden op de inkomenscategorie van de ontvanger, de focus van de investering op armoedevermindering en de duur van de terugverdienperiode ervan.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 402 (juli 2015)
Work in Progress – Evaluation of the ORET Programme: Investing in Public Infrastructure in Developing Countries
ISBN: 978-90-5328-447-6
Te downloaden op:
www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl